



CBD



Convenio sobre la Diversidad Biológica

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/9/12/Add.2
28 de abril de 2008

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Novena reunión

Bonn, 19-30 de mayo de 2008

Tema 3.5 del programa provisional*

REVISIÓN EXHAUSTIVA DEL PROGRAMA DE TRABAJO SOBRE MEDIDAS DE INCENTIVOS

Adendo

Resumen de opiniones, experiencias y opciones provistas por las organizaciones internacionales y por las partes interesadas

Nota del Secretario Ejecutivo

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento complementa la nota del Secretario Ejecutivo acerca de la revisión exhaustiva del programa de trabajo sobre medidas de incentivos: resumen de opiniones, experiencias y opciones provistas por las Partes (UNEP/CBD/COP/9/12). El último documento explica los pasos que se han tomado durante el proceso preparatorio para la revisión exhaustiva del trabajo sobre medidas de incentivos trazado por la Conferencia de las Partes en su decisión VIII/26, y proporciona un resumen de las opiniones y experiencias relativas a la instrumentación del programa de trabajo provisto por las Partes, así como un resumen de las opciones para un programa de trabajo futuro, identificadas por las Partes. El presente documento ofrece un resumen similar de las presentaciones pertinentes recibidas por las organizaciones internacionales y por las partes interesadas.

* UNEP/CBD/COP/9/1.

II. RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS Y DE LAS OPINIONES RELATIVAS A LA INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO SOBRE MEDIDAS DE INCENTIVOS

A. Organización de Investigaciones Científicas e Industriales del Commonwealth (CSIRO)

2. La Organización de Investigaciones Científicas e Industriales del Commonwealth (CSIRO) de Australia ha desempeñado un papel fundamental dirigiendo la investigación en el campo de los incentivos para la diversidad biológica. El trabajo se ha concentrado en los instrumentos de mercado, que utilizan las señales de éste (subastas, precios y mecanismos de comercialización), para influir sobre la forma en la que se administran los recursos naturales y el medio ambiente. El trabajo cubre tanto los aspectos teóricos como los prácticos de diferentes incentivos, así como los casos de estudio de economía experimental y las pruebas en el terreno, relativos a diversos propósitos, entre los que se incluyen: repoblación vegetal en tierras agrícolas, programas de recarga de la salinidad, mejora de los servicios del ecosistema, expansión forestal, mejora de la biodiversidad marina, mejora de la calidad del agua urbana y esquemas de mejora de la biodiversidad en el ámbito internacional. La presentación se refiere a 24 proyectos y estudios de casos afines en estos campos, y brinda referencias a los informes pertinentes.

3. La presentación de CSIRO explicó que, si bien es difícil extraer conclusiones de un corpus tan vasto de investigación, se encontraron dos factores de éxito válidos en la mayoría de los casos:

- La necesidad de orientar el incentivo en particular o el marco de incentivos a la situación contextual;
- La necesidad de incluir a las partes interesadas pertinentes en el diseño del esquema de incentivos.

B. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

4. La Secretaría de la CITES hizo referencia a los documentos y las decisiones aplicables sobre incentivos para la instrumentación de la CITES, incluida la información referida a la colaboración entre la Iniciativa BioTrade de la UNCTAD y la Secretaría de la CITES, así como el proyecto en curso de revisión de la política del comercio de vida silvestre.

5. El documento CoP 14 Doc.32 proporciona un panorama general y un examen sucinto de las medidas de incentivos más pertinentes y de fácil aplicación en el contexto de la CITES:

- *Diligencia debida*: los procesos administrativos eficaces destinados a autorizar el comercio pueden resultar un incentivo simple y de envergadura para fomentar el cumplimiento de los requisitos de la CITES.
- *Las indemnizaciones* para ganaderos y agricultores por los daños ocasionados por la vida silvestre potencialmente pueden llegar a reducir las presiones de caza sobre las poblaciones de vida silvestre. Los mecanismos pueden incluir pagos pero también medidas tales como el desarrollo de una actividad de trofeos de caza, la creación de áreas sin ganado en tierras comunitarias, o el acceso mejorado a los mercados para los productos alternativos o sustitutos, a cambio del compromiso de conservación de parte de las comunidades locales.
- *La certificación* en el contexto de la CITES busca separar los mercados legales de los ilegales para los productos de la CITES y generar una prima de precio. En algunos casos, los productos de la CITES fueron certificados utilizando requisitos o parámetros adicionales (p. ej., para reexportar

caviar y para la lana de vicuña y los productos derivados de ésta). La Iniciativa BioTrade de la UNCTAD también combina los requisitos de la CITES con parámetros adicionales, para facilitar el acceso al mercado a los productos de la CITES y generar primas de precios.

- *Los derechos sobre la propiedad común*, en vez del acceso abierto *de facto*, pueden ayudar a reducir los costos de aplicación, pues les brindan a los propietarios de los recursos un incentivo para proteger las especies de la CITES. Esos derechos pueden incluir la autoadministración del uso de recursos y el derecho de vender licencias de caza.
- *Subastar las cuotas de exportación de la CITES*, que permiten volúmenes limitados de comercio en especímenes de las especies incluidas en la lista de la CITES en ciertas condiciones, y hacerlas transferibles y comercializables entre los recolectores interesados garantizaría que fueran destinadas al máximo valor, lo cual contribuiría a su eficacia.
- *La recuperación del costo* puede constituir un medio importante para mejorar la eficacia y diligencia con las cuales se prestan los servicios de la CITES. Los cargos por servicios pueden enviar un mensaje importante a los usuarios o clientes sobre el costo de los recursos en cuestión.

6. Se han incluido los requisitos de la CITES en los procedimientos de BioTrade de la UNCTAD, como la selección de grupos de productos y cadenas de valor. La iniciativa BioTrade de la UNCTAD, en estrecha cooperación con las autoridades de la CITES de los países en los que opera, elaboró directrices para la administración sostenible de los productos de vida silvestre para las empresas dedicadas al comercio de vida silvestre.

7. En su decimotercera reunión, la Conferencia de las Partes de la CITES decidió que la Secretaría deberá realizar, en colaboración con las Partes, una revisión de sus políticas nacionales respecto de la utilización y comercialización de especímenes incluidos en la lista de especies de la CITES, lo cual puede llegar a contribuir con la identificación de medidas de incentivos específicas y de experiencias nacionales en la instrumentación. Se creó un marco de revisión que incluye directrices, metodologías e indicadores potenciales conjuntamente con el Equipo de Tareas para la creación de capacidad en materia de comercio, medio ambiente y desarrollo del PNUMA/UNCTAD, y el Instituto de Graduados de Estudios sobre desarrollo de la Universidad de Ginebra. En la actualidad, están llevándose a cabo revisiones piloto en cuatro países (Madagascar, Nicaragua, Uganda y Vietnam).

8. En su decimocuarta reunión celebrada del 3 al 15 de junio de 2007, la Conferencia de las Partes de la CITES decidió: (i) alentar a las Partes a crear medidas de incentivos para la instrumentación eficaz de la Convención, destinadas a incluir detalles pertinentes en sus informes bienales; (ii) instar a las Partes a evaluar la adopción de procedimientos operativos estándar, para satisfacer las formalidades exigidas para comerciar las especies de la lista de la CITES de forma eficaz; (iii) que las Partes deben tomar en cuenta formas prácticas de aumentar el compromiso de las partes interesadas en la puesta en práctica de la Convención; (iv) invitar a los países exportadores e importadores a realizar revisiones de las políticas nacionales sobre la vida silvestre.

9. La Conferencia de las Partes también decidió que la Secretaría: (i) debe efectuar una encuesta de los aranceles aplicables a los permisos de la CITES y al costo de los servicios administrativos relacionados con ésta, y proporcionar directrices básicas para las Partes, acerca de cómo elaborar y utilizar programas de recuperación de costos, para internalizar el costo de aplicar la Convención en este sentido; (ii) sujeto a la financiación externa, deberá continuar cooperando con la Iniciativa BioTrade de la UNCTAD, y (iii) con arreglo a la disponibilidad de financiamiento externo, deberá facilitar las revisiones de la política nacional de comercio.

C. Programa DIVERSITAS – Proyecto ecoSERVICIOS

10. El aporte señala la buena naturaleza pública de muchos servicios del ecosistema y la falta de mercados, lo cual implicaría que las personas no se confrontan con el costo real de sus decisiones. Por consiguiente, habría un interés cada vez mayor en el potencial que ofrecen los instrumentos económicos de brindarles a las personas incentivos para usar los recursos biológicos de formas eficaces, equitativas y sostenibles. Entre los instrumentos se incluyen: establecer los derechos de propiedad donde fuere viable, junto con los instrumentos de mercado tradicionales –cargos al usuario, tarifas de acceso, impuestos, etc.- y, en los últimos tiempos, sistemas de pagos para los servicios de ecosistema (PES).

11. Según el aporte, la formación del mercado resulta atractiva siempre que sea posible alinear fácilmente las metas de conservación con la búsqueda de la ganancia privada; constituyen ejemplos el ecoturismo o los mercados para bioprospección (sin embargo, a veces con resultados mixtos). En la década de 1970, se crearon e instrumentaron sistemas de derechos de desarrollo transferibles para dirigir el desarrollo dentro de las zonas urbanas, y existen actualmente en el nivel del paisaje en formas de programas de zonificación. Las subastas competitivas para la conservación, a diferencia de otros instrumentos, alientan a los terratenientes a revelar el costo privado real de conservación; por ejemplo, se estima que las subastas de *BushTender* realizadas en Australia lograron un 75 por ciento más de conservación de la biodiversidad comparadas con un esquema de pagos de precio fijo. Diversas tentativas de incluir a las comunidades locales a través de la conservación comunitaria y de los proyectos de desarrollo y conservación integrados tuvieron un éxito ambiguo, en parte debido a las dificultades que plantea garantizar el cumplimiento de los acuerdos por parte de la comunidad.

12. Los mecanismos de pago recientes para los servicios de los ecosistemas tienen implicancias para la distribución de activos e ingresos, lo cual, en muchos casos, es su motivación última. El acceso con precio a los servicios de los ecosistemas puede excluir de dichos servicios a los vulnerables y desaventajados socialmente, lo que desalienta la utilización de instrumentos tales como impuestos, tarifas para usuarios y cargos por acceso. Los PES que implican pagos directos al menos tienen el potencial de aliviar la pobreza, a la vez que alientan la provisión de usos de la tierra con beneficios sociales.

13. Teniendo en cuenta la dimensión internacional de la conservación y del uso sostenible de la biodiversidad, el aporte también hace referencia a los análisis económicos recientes de la función que desempeñan las medidas de control fronterizo y los aranceles en el contexto de las especies invasivas exóticas.

14. El aporte resume que:

- El problema de los incentivos en la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad posee dos elementos: la generación de mecanismos que produzcan los incentivos correctos para la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible, y el freno a los mecanismos que produzcan incentivos perversos.
- La mayoría de los problemas tiende a requerir una combinación de medidas, entre las que se incluyen los incentivos directos e indirectos, así como las medidas disuasivas.
- La creación de mercados para los servicios de los ecosistemas aumenta con rapidez y aporta numerosos beneficios significativos. Hasta el momento, los mecanismos más nuevos similares al mercado surgieron en aquellas zonas en donde los beneficios que pueden captarse son mayores. Los intentos más directos de hacerlo conllevan la ampliación y profundización de los mercados para los recursos biológicos individuales.

- Un segundo conjunto de mercados ofrece los beneficios para la conservación de la biodiversidad como efecto secundario (un factor externo) de los mercados para los efectos sin relación.
- El desarrollo de PES implica un tercer abordaje: los sistemas de pago que alientan a los particulares a proteger los recursos de propiedad común que son la fuente de mayores beneficios. Si bien los pagos por servicios de los ecosistemas son un instrumento promisorio que puede hacer frente tanto a la cuestión del incentivo como a la pobreza, deben ser aplicados con la misma precaución que los subsidios existentes en materia de agricultura, silvicultura y pesca.

D. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

15. La FAO ha iniciado dos programas de envergadura que brindan información sobre los incentivos para el uso sostenible de los recursos fitogenéticos, en particular en el contexto de los sistemas y mercados de semillas. Asimismo, la FAO ha emprendido en los últimos tiempos una revisión y evaluación de magnitud del pago por los servicios de los ecosistemas en su informe de 2008 sobre el Estado de la agricultura.

1. Medidas de incentivo para el uso sostenible de los recursos fitogenéticos

16. *Emplear los mercados para fomentar el uso sostenible de los recursos genéticos de los cultivos* investiga cómo afectan los mercados agrícolas el uso sostenible de los recursos genéticos de los cultivos y busca identificar las políticas que afectan el acceso a esos recursos genéticos de los cultivos en el mercado. Muchos centros del CGIAR son copartícipes activos del programa, incluso en la ejecución de estudios de casos en Malí, Kenia, Bolivia, India y México.

17. *El género, la biodiversidad y los sistemas de conocimiento local para la seguridad de los alimentos* busca identificar el conocimiento, las destrezas y las prácticas de los agricultores que suelen ser muy sostenibles y respetuosos de los ecosistemas naturales de los que dependen, con el acento en las funciones del género y sus responsabilidades en el sistema agrícola. El programa tiene por objeto comprender mejor las relaciones complejas existentes entre género, biodiversidad agrícola, conocimiento local, administración de semillas y seguridad de los alimentos. Se realizarán estudios de casos en Mozambique, Swazilandia, Tanzania y Zimbabwe.

a) Lecciones aprendidas y desafíos clave

18. Si bien el trabajo realizado en virtud de estos programas no ha concluido, ya es posible obtener diversas perspectivas importantes y pertinentes para el programa de trabajo sobre las medidas de incentivos con arreglo al Convenio sobre la Diversidad Biológica. También son pertinentes para el programa de trabajo sobre biodiversidad agrícola.

- Existe una demanda significativa en el campo de la diversidad fitogenética en forma de semillas y variedades, por muchos motivos, entre los que se incluyen:
- Los mercados locales son una fuente importante de semillas para los agricultores –incluso los más pobres– y desempeñan un papel considerable en épocas de crisis, cuando se aniquilan los propios insumos de los agricultores. Las semillas que se obtienen en los mercados locales suelen no ser certificadas.
- En muchos casos, los agricultores prefieren utilizar las variedades naturales tradicionales o locales de semillas, puesto que son más eficaces para producir rindes fiables y también cultivos con las características que éstos desean.

- El género es un aspecto fundamental en el acceso a los recursos fitogenéticos, su utilización y administración, y llegar a las mujeres es importante por cuestiones de conservación de la biodiversidad agrícola.
- Acceder a las semillas de variedades tradicionales y mejoradas puede ser un problema para los agricultores, lo cual afecta sus incentivos para el uso sostenible de los recursos fitogenéticos, puesto que los sistemas tradicionales de ahorro e intercambio de semillas están fracasando debido a los cambios ocurridos en el sector agrícola. Proporcionar las variedades tradicionales a través de los mercados no suele recibir importancia alguna en las políticas y, de hecho, es algo que muchas veces bloquean las disposiciones que favorecen la comercialización de semillas de variedades mejoradas.

b) *Opciones para abordar los desafíos identificados*

19. Existe la necesidad de repasar las políticas del sector semillas en las economías agrícolas en desarrollo, para respaldar el suministro de diversidad fitogenética que los agricultores exigen. Es un campo fundamental para mejorar los incentivos para los agricultores, para que administren sosteniblemente sus recursos fitogenéticos. Esa revisión puede traducirse en medidas tales como: (i) Desarrollar normas más flexibles para el intercambio de semillas en el sector informal, en particular, las variedades naturales y las variedades mejoradas recicladas; (ii) Reducir los subsidios a las semillas mejoradas que crean retornos artificialmente elevados para los agricultores, producto del abandono de las variedades tradicionales; (iii) Mejorar los flujos de información en el sector informal, por ejemplo a través de “ferias de diversidad”, puesto que los agricultores muchas veces no cuentan con información acerca de las variedades naturales o tradicionales benéficas; (iv) Obtener en el ámbito local el suministro de alivio de semillas en caso de emergencia. Una mayor consideración del uso de la obtención local y de los recursos fitogenéticos locales en tales programas puede ofrecer un mejor acceso agrícola a la diversidad fitogenética y al uso sostenible; (v) Desarrollar mercados para la diversidad, que puede ser un medio importante de brindarles a los agricultores incentivos para el uso sostenible de los recursos fitogenéticos, por ejemplo, mercados para productos nicho de variedades naturales específicas.

c) *Prioridades para un programa de trabajo futuro*

20. Las prioridades dependen del tipo de economía (agrícola o industrializada), así como del cultivo (principales artículos de consumo versus especies secundarias o subutilizadas).

- La creación de capacidad para elaborar políticas adecuadas del sector de las semillas y favorecer los incentivos para el uso sostenible es, a todas luces, una prioridad en muchos países, en particular en las economías agrícolas.
- La reforma de las disposiciones del sector de las semillas destinada a fomentar el flujo de diversidad entre los agricultores y dentro de los sectores formal e informal de semillas es un campo de suma importancia para favorecer el uso sostenible. Aún se requiere mucho trabajo en este campo para elaborar los marcos y las directrices apropiados.

d) *Brechas principales*

21. Se requiere una mejor comprensión, mayor reconocimiento y validación de la importancia de la diversidad en una estrategia de desarrollo agrícola. La participación cada vez mayor del sector privado en el desarrollo del sector de semillas y cultivo de plantas puede inhibir el desarrollo del suministro deseado de diversidad en el sistema de semillas, puesto que muchos de los beneficios se dan en forma de bienes públicos.

e) Interconexión con otras iniciativas e instrumentos internacionales

22. Existe una conexión clave con las iniciativas para el desarrollo agrícola con arreglo a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y su Programa de desarrollo integral de la agricultura en África (CAADP), así como el Programa para los sistemas de semillas de África de la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA). La interconexión con los centros del CGIAR también es fundamental, y el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura es el instrumento internacional central que aborda estas cuestiones, con lo que la interconexión es obviamente necesaria.

2. Pagos por los servicios de los ecosistemas

23. Los pagos por la conservación de la biodiversidad adoptan diversas formas e incluyen tanto a los adquirentes del sector público como a los del sector privado. Entre los ejemplos se incluyen:

- Los pagos directos a los terratenientes por cambiar los patrones de uso de la tierra (p. ej., abstenerse de deforestar o retirar las tierras agrícolas; se encuentran ejemplos en Costa Rica, los Estados Unidos y Sudáfrica).
- El pago de una prima por un producto obtenido con un sistema de producción favorable para la biodiversidad (p. ej., el café cultivado a la sombra en América Central).
- Los pagos a los terratenientes para mantener un paisaje agradable desde el punto de vista estético para el ecoturismo (numerosos casos en África y América Latina)
- Además, los pagos destinados a compensar las pérdidas de biodiversidad también fueron efectuados en una cantidad limitada de casos, principalmente en los Estados Unidos.

a) Lecciones aprendidas y desafíos clave

24. Los pagos por servicios de conservación de la biodiversidad constituyen un instrumento de política relativamente nuevo, cuyo uso va en aumento, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Es el tipo de medida que puede utilizarse para brindar incentivos para la conservación de la biodiversidad, y su eficacia varía según la situación. Otras medidas, tales como las disposiciones o la eliminación de incentivos perversos, pueden ser más eficaces, según la amenaza concreta a la conservación de la biodiversidad.

25. Los programas de pagos por conservación de la biodiversidad enfrentan numerosos desafíos:

- Es muy difícil fijar los precios del servicio, puesto que los valores de la biodiversidad no se comercializan en su mayoría.
- Debido a que la conservación de la biodiversidad suele exigir el esfuerzo colectivo de una gran cantidad de personas, resulta necesaria la cooperación entre los proveedores, la cual muchas veces es difícil de establecer.
- Los flujos de demanda y pago de la conservación de la biodiversidad son limitados y los pagos por servicios de conservación de la biodiversidad a largo plazo son difíciles de garantizar.
- La conservación de la biodiversidad puede entrar en conflicto con los procesos de desarrollo agrícola y económico. Los pagos por conservación deben estar bien estructurados, de modo que respalden el desarrollo económico general y los objetivos de reducción de la pobreza.

b) Opciones para abordar los desafíos identificados

26. Hay varias opciones disponibles para hacer frente a los desafíos identificados en los puntos precedentes, cuya adecuación depende del contexto:

- En la actualidad, en muchos casos se establecen los pagos por la conservación de la biodiversidad sobre la base de los costos de oportunidad de conservación, pero esto puede representar una subvaluación significativa. Se requiere más trabajo sobre la valuación, incluso vinculando la biodiversidad con otros resultados valiosos, como reducir la incidencia de los desastres naturales o el alcance de las enfermedades contagiosas, que tienen grandes costos.
- Identificar ubicaciones y sistemas de producción en los que los pagos por la conservación de la biodiversidad tienen el mayor retorno es importante para integrar correctamente los pagos por conservación en las estrategias de desarrollo generales.
- Es muy probable que el financiamiento a largo plazo por conservación de la biodiversidad exija la intervención del sector público, dado que gran parte de los valores corresponde a bienes públicos.
- La experiencia indica que se obtienen los mejores resultados en aquellas situaciones en las cuales las comunidades ya han establecido instituciones para las acciones colectivas.
- Se necesitan mayor creación de capacidad y desarrollo de mercados para los productos agrícolas desarrollados a partir de sistemas de producción favorables para la biodiversidad, para dar respaldo a estos pagos.

c) Prioridades para un programa de trabajo futuro

- Más trabajo sobre la valuación de los valores del uso de la biodiversidad, en particular a través de los usos indirectos como la prevención de enfermedades y desastres, y la adaptación al cambio climático.
- Identificación de ubicaciones y sistemas de producción en los cuales los pagos por conservación de la biodiversidad tienden a ser más eficaces.
- Creación de capacidad y desarrollo de mercado para los productos agrícolas obtenidos con sistemas de producción favorables para la biodiversidad.
- Asignación de fondos del sector público para respaldar la conservación de la biodiversidad a largo plazo.

d) Brechas principales

- Información acerca de los valores de la biodiversidad y la conservación que puede obtenerse en diversos tipos de sistemas de producción agrícola;
- Cadenas nacionales e internacionales de comercialización agrícola que respalden la producción favorable para la biodiversidad, en particular en los países en desarrollo.

e) Interconexión con otras iniciativas e instrumentos internacionales

27. Las ONG internacionales son fundamentales para este esfuerzo, así como el FMAM.

E. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

28. La OCDE resaltó algunos de los informes y las conclusiones pertinentes producto del trabajo realizado por el Grupo de Trabajo sobre los aspectos económicos de la biodiversidad (WGEAB) de la OCDE. El acento principal del trabajo del WGEAB durante los últimos diez años recayó sobre las medidas de incentivos, la valuación y la creación de mercados para el uso sostenible y la conservación de la diversidad biológica. Los resultados principales del Grupo incluyen una serie de manuales, informes y estudios de casos.

29. En 2004, los 30 países miembro de la OCDE acordaron la “Recomendación del consejo de la OCDE sobre el uso de instrumentos económicos para fomentar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad”. En la actualidad, el WGEAB está revisando la implementación de esta recomendación por parte de los países miembros de la OCDE. Es posible identificar algunas conclusiones iniciales.

- Los miembros de la OCDE que más responden poseen estrategias nacionales sobre biodiversidad o marcos vigentes, muchos de los cuales proporcionan un marco exhaustivo y comprensivo de las áreas de políticas. Todos los países que respondieron señalaron mejoras de su estrategia o marco de biodiversidad –o el refuerzo de éstos- en los últimos años.
- Casi todos notaron un mayor progreso en los últimos años en la aplicación de instrumentos económicos dentro de su estrategia o marco de biodiversidad, aunque el uso de instrumentos de mercado aún sigue siendo limitado en la administración de la biodiversidad, en comparación con las medidas más tradicionales (p. ej., disposiciones y creación de áreas protegidas).
- Los instrumentos económicos más señalados utilizados en la revisión de la OCDE son los subsidios positivos para el comportamiento favorable para la biodiversidad, y una amplia aplicación de aranceles, cargos e impuestos.
- No obstante, se ha progresado menos en la reforma de los incentivos perversos, con la excepción de las reformas recientes de los subsidios agrícolas; por ejemplo, la reforma de la Política agrícola común en la Comunidad Europea, y cierto progreso alcanzado en la reforma de los subsidios perversos en la industria pesquera.
- Los instrumentos que crean mercados para el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad también están relativamente menos desarrollados en la administración de la biodiversidad en los países de la OCDE, por ejemplo los sistemas de permisos transferibles, aunque existen ejemplos tales como las cuotas de pesca y los permisos de caza.
- Las áreas y los ecosistemas que quedan más cubiertos por esas medidas en los países de la OCDE son las aguas continentales, la agricultura, los bosques y la biodiversidad marina, mientras que el uso de tales instrumentos es más parcial o limitado en todas las áreas montañosas y en la administración de especies.
- La otra conclusión es que un tipo específico de instrumentos económicos domina una cierta área. Tanto en la agricultura como en los bosques, el tipo de instrumento más utilizado son los subsidios positivos, o los pagos por aquellas actividades que alientan el uso sostenible o la conservación de la biodiversidad. Los impuestos, los aranceles y los cargos son los más utilizados para preservar los ecosistemas de aguas continentales; la mayoría de ellos se impone en tres áreas: el uso del agua, los cargos por aguas residuales y la abstracción de los materiales. En los últimos años, se advierte un cierto progreso en la introducción de nuevos instrumentos económicos para respaldar la administración de las zonas marinas y costeras.

30. En 2001, los ministros de medio ambiente de la OCDE acordaron también una “Estrategia ambiental de la OCDE para el primer decenio del siglo XXI”, que también exhorta a “ampliar la

utilización de instrumentos económicos para proporcionar incentivos para el uso sostenible y la conservación de la biodiversidad, incluso a través del desarrollo de mercados diseñados cuidadosamente para los servicios de la biodiversidad”. En 2004, los ministros de medio ambiente de la OCDE revisaron un informe acerca de la instrumentación de la Estrategia por parte de los países miembro a la fecha, y volverán a reunirse en abril de 2008, para examinar un informe sobre el progreso alcanzado. Los resultados de la revisión de 2004 sobre las medidas de incentivo para la biodiversidad pueden resumirse en los términos que siguen.

- El amplio abanico de herramientas que los países de la OCDE han comenzado a utilizar incluye instrumentos económicos, fijación de parámetros, cesión de derechos de propiedad bien definidos, servidumbres de conservación y reservas de tierras, pagos por las especies en peligro, y fondos para la diversidad o ambientales.
- El uso de sistemas de etiquetado ecológico o certificación se ha difundido mucho. Muchos países de la OCDE tienen ahora en uso una gama de sistemas de etiquetado ecológicos, incluidos algunos con alcance internacional. La verificación independiente de los reclamos por etiquetado ecológico por parte de los organismos gubernamentales o de un tercero de confianza resulta cada vez más importante para los consumidores.
- Países tales como Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Islandia y otros han introducido instrumentos que crean y ceden derechos de propiedad, incluso en otros contextos de la biodiversidad tales como las cuotas individuales transferibles para la pesca, así como los derechos de desarrollo transferibles, por ejemplo, para los humedales (la creación de créditos que permitan el desarrollo en la zona de un humedal se compensa por el reestablecimiento de humedales en otra zona).
- Una herramienta de uso difundido en muchos países de la OCDE es la adquisición de derechos parciales de tierras que luego se eliminan de las consideraciones relativas al desarrollo. En otros casos, los grupos privados participan en subastas públicas de derechos de tala y adquieren con éxito tales derechos. Esto también ocurre en muchos países no pertenecientes a la OCDE.
- El pago de “recompensas” por especies exóticas o en peligro implica pagos a particulares o empresas para obtener y mantener parejas de apareamiento de las especies. Se han utilizado esos programas en los Estados Unidos, por ejemplo para los lobos y los pájaros carpinteros de escarapela roja.
- Los fondos dedicados para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad aprovechan el grupo cada vez mayor de ahorros mundiales. Los fondos tales como el Grupo de fondos para la sostenibilidad de Zurich de Administración sustentable de activos (SAM) cuentan con inversiones considerables en cuestiones relacionadas con la biodiversidad. Otros, como el Fondo de EcoEmpresas de la Nature Conservancy de los Estados Unidos, aprovechan el dinero público y las ONG para financiar las inversiones en materia de biodiversidad que tienen buenas probabilidades de éxito.

F. Coalición Mundial por los Bosques

31. La Coalición Mundial por los Bosques proporcionó una evaluación crítica de las políticas de conservación de la biodiversidad basadas en el mercado, mediante el análisis de los desafíos que plantea “intentar exprimir algo tan holístico como la biodiversidad global hacia el contexto estructurado y relativamente rígido del mercado”:

- La complejidad intrínseca en los procesos de separar y convertir en productos de consumo los diversos elementos de los ecosistemas ha resultado abrumadora en la mayoría de los métodos reabordaje de conservación basados en el mercado.
- Establecer bases adecuadas y la verificación del valor agregado de las actividades de los proveedores de “servicios ambientales” ha resultado un desafío enorme, lo cual dificulta definir qué habría sucedido con un valor ambiental específico en una situación comercial corriente.
- Otro problema considerable es el de la “fuga”, que implica que los beneficios ambientales de un proyecto se ven socavados o hasta negados por completo, debido a que las actividades destructivas simplemente se trasladan a otra área.

32. Crear un mercado de “servicios ambientales” también llevaría a planteamientos profundos en materia de equidad. Los mercados exigen la titularidad de los activos que han de transferirse, lo cual se traduce en la pregunta de quién es el propietario de la biodiversidad y de los servicios asociados de los ecosistemas.

33. Según el aporte, en gran parte de la bibliografía se da por sentado que los mecanismos de conservación basados en el mercado podrían ser eficaces y equitativos *si y solo si*: (i) todos los valores se justifican de forma adecuada; (ii) las ganancias se distribuyen equitativamente entre los “propietarios” correspondientes; (iii) el mercado está regulado correctamente; (iv) las disposiciones respectivas se hacen cumplir con eficacia, y (v) existe un campo de juego con igualdad de condiciones, para que todos los consumidores y productores de biodiversidad participen equitativamente. Según la Coalición Mundial por los Bosques, sería difícil evaluar si alguna vez será posible cumplir todas estas condiciones o buscar pruebas de mercados de servicios ambientales que afecten positivamente la mitigación de la pobreza, puesto que la enorme mayoría de los pagos existentes por proyectos de “servicios ambientales” reciben financiamiento público o de organizaciones filantrópicas. La mayoría de las “historias de éxito” solo tendrían un éxito real a través del gobierno público eficaz, y no de sus conexiones con el mercado. Asimismo, si existen disposiciones eficaces, por ejemplo una prohibición de deforestación, introducir pagos adicionales para los servicios de los ecosistemas transformaría una política exitosa y relativamente económica de conservación de los bosques en una política forestal muy costosa.

34. El aporte también destaca la necesidad de analizar los sistemas de pagos por los servicios de los ecosistemas (PES) a la luz de su repercusión sobre el gobierno público, en especial en los países donde la corrupción es un problema muy reconocido. De hecho, recibir pagos por sus servicios ambientales posiblemente sería un desafío para los miles de pequeños terratenientes que no tienen parientes cercanos ni amigos en la administración del sistema.

35. Respecto de la hipótesis de que los sistemas de PES beneficiarán a los pobres, el aporte advierte que, si bien la justificación económica suena convincente, el know-how burocrático necesario para vender un servicio ambiental es un escollo mayor para quienes no poseen el saber jurídico y quizá no sepan leer ni escribir correctamente el idioma oficial del país. Entre las inquietudes adicionales se incluyen:

- La falta de destrezas de comercialización necesarias para vender los “servicios ambientales”;
- Los costos relacionados con las evaluaciones del impacto ambiental, que tienden a ser prohibitivos para los terratenientes pobres;
- Las ventajas competitivas inherentes a las grandes extensiones de tierra con un propietario particular claramente definido sobre tierras territoriales controladas por las (no siempre bien definidas) comunidades;

- Los graves problemas de gobierno relacionados con los mandatos poco claros de los líderes comunitarios para embarcarse en transacciones legales;
- El profundo impacto sobre muchos valores y tradiciones culturales y ambientales arraigados en las economías comunitarias predominantemente no monetarias, en particular en las mujeres (dado que sus intereses son propensos a ser pasados por alto en las transacciones comerciales que suelen cerrar los hombres);
- La ausencia de títulos formales sobre las tierras, en particular para muchos de los grupos más pobres de la sociedad;
- Las políticas de PES propensas a tener más efectos negativos sobre las campañas de reforma de la tierra y las campañas destinadas a obtener el reconocimiento de los títulos sobre las tierras;
- El riesgo de que los grupos económicamente marginados deban pagar los “servicios” que antes solían recibir gratuitamente, en particular las mujeres y los pueblos indígenas (teniendo en cuenta que, en la práctica, muchos proyectos de PES parecen tener salvaguardas incorporadas, para evitar las principales repercusiones negativas sobre los grupos sociales del lado de la demanda de servicios sociales);
- Los riesgos asociados a la inclusión de esquemas de PES en acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio, puestos que estos acuerdos tienden a debilitar o incluso prohibir las salvaguardas sociales necesarias para que funcionen los “servicios ambientales”.

36. El aporte llega a la conclusión de que aún se requieren recursos financieros nuevos y adicionales, para respaldar el gobierno público sostenible, democrático y bien aplicado de la biodiversidad, incluso mediante la redirección de los incentivos perversos, la prohibición de la deforestación y la salvaguarda de los derechos indígenas. En particular, podría decirse que respetar los derechos a las tierras de los indígenas habría sido uno de los incentivos de políticas más equitativos, eficaces y eficientes para la administración sostenible de los bosques.

G. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

37. Desde la década de 1990, el PNUMA ha fomentado el empleo de incentivos económicos, para dar lugar a una administración ambiental sensata, que también incluye la biodiversidad. El PNUMA también ha respaldado los proyectos de los países para estudiar el uso de instrumentos económicos en sectores específicos de los países en desarrollo. Sobre la base de las experiencias del proyecto y de la investigación del Grupo de Trabajo sobre instrumentos económicos, el PNUMA ha publicado mucho material de orientación y manuales de capacitación sobre los instrumentos económicos. Los programas de trabajo pertinentes en curso incluyen Pesquerías sostenibles, Pagos internacionales por servicios de los ecosistemas (IPES), Evaluación comercial integrada y Agricultura orgánica.

a) Reforma de los subsidios para la pesca

38. Los subsidios inapropiados para la pesca constituyen un factor clave que impulsa el agotamiento, la sobrecapitalización y la degradación del ecosistema asociados con las pesquerías de todo el mundo. Desde 1997, el PNUMA ha ayudado a impulsar la atención internacional hacia este problema, a través de publicaciones, talleres de expertos y simposios internacionales, y seguirá haciéndolo. Tres proyectos de demostración explorarán el potencial de combinar las reformas de las políticas públicas en materia de administración, subsidios y comercio de la pesca, mediante acciones voluntarias del sector privado e intervenciones de la cadena de abastecimiento, para fomentar la administración sostenible de la pesca. El trabajo futuro también incluirá: recomendaciones sobre la forma de ejecutar la pesca responsable con

arreglo a los acuerdos de acceso; la revisión de los sistemas de certificación y etiquetado ecológico; y el análisis de las cuotas transferibles individuales de pesca.

b) *Lecciones aprendidas y evaluación de los desafíos clave*

- i. *Impacto negativo de los subsidios a la pesca:* los estudios de país efectuados por el PNUMA confirman que muchas categorías de subsidios a la pesca repercuten negativamente sobre la salud de la reserva de peces, las condiciones ambientales y las situaciones sociales y económicas.
- ii. *Subsidios positivos:* algunos subsidios son muy importantes para mitigar la pobreza, para fines sociales y protección ambiental. Mientras no contribuyan al exceso de capacidad y de pesca; los países en desarrollo, en especial, deben conservar el derecho de tenerlos.
- iii. *La OMC en tanto plataforma internacional para la reforma del subsidio a la pesca:* se ha demostrado que la OMC representa el foro existente más adecuado para las disciplinas de subsidios pesqueros y para lograr la alineación de las metas comerciales y ambientales. Sin embargo, quedan por delante desafíos en el campo de la instrumentación de nuevas reglas, así como en el desarrollo de medios para garantizar la transparencia (PNUMA, 2007).
- iv. *Diseño de la disciplina de subsidios a la pesca:* deben tenerse en cuenta tres factores al crear los indicadores de la sostenibilidad de las medidas de subsidio para la pesca: (i) las condiciones biológicas de la pesca, (ii) las capacidades de la flota y (iii) la eficacia de la administración. El desafío radica en el hecho de encontrar la fórmula para cada uno, que sea, a la vez, eficaz en materia de protección de la biodiversidad y reservas de peces, y compatible con el marco de normas de la OMC.
- v. *Respaldo continuo de los países en desarrollo:* es fundamental que la comunidad internacional continúe brindando apoyo a los países en desarrollo, garantizando que toda nueva disciplina sea positiva tanto para la sostenibilidad ambiental como para el desarrollo a largo plazo.

c) *Enfrentar los desafíos*

Acciones generales

- Respaldo internacional continuo de los países en desarrollo, en materia de la reforma de los subsidios para la pesca
- Incremento de la financiación para investigación, para entender mejor la repercusión de los subsidios y las formas de reformarlos
- Es preciso mejorar la transparencia en cuanto a las áreas que declaran los pagos de subsidios

Acciones recomendadas para el Convenio sobre la Diversidad Biológica

- Mayor cooperación con otras organizaciones, como la OCDE, la FAO y la OMC, para llevar su conocimiento y experiencia a los debates internacionales sobre subsidios para la pesca.
- Aliento de las Partes del CDB para que consideren las reformas a los subsidios para la pesca una forma de conservar la biodiversidad, lograr el desarrollo sostenible y concebir mejores oportunidades comerciales.
- Mayor compromiso con el sector privado en lo relativo a la certificación y etiquetado

1. Pagos por los servicios de los ecosistemas (PES)

39. Los pagos por los servicios de los ecosistemas (PES) últimamente vienen despertando cada vez más atención como instrumento nuevo y promisorio de política ambiental. También han surgido debates respecto de si se deben llevar dichos pagos al nivel internacional. El PNUMA y la UICN, en estrecha colaboración con la Secretaría del CDB, han estado trabajando en los desafíos técnicos y de política más salientes que enfrenta este mecanismo emergente, mediante reuniones organizadas conjuntamente por expertos y encargados de la formulación de políticas, publicaciones conjuntas y actividades para la creación de capacidad.

40. Un subcomponente analiza los pagos para la “Deforestación evitada”. En relación con la creación de tal mecanismo, el PNUMA y la UICN publicaron un documento de investigación de los pagos para la

deforestación evitada, que se presentó, entre otros, en un evento derivado y conjunto de PNUMA-UICN en la segunda reunión del Grupo de trabajo especial de composición abierta sobre la revisión de la implementación del Convenio, que tuvo lugar en París, del 9 al 13 de julio de 2007.

41. También se está trabajando en la compensación de la biodiversidad: equiparar la pérdida de biodiversidad internacional protegiendo una cantidad de biodiversidad igual a la que se destruye. Este instrumento exige que los actores internacionales que contribuyen a la pérdida de biodiversidad mediante el cambio en el uso de la tierra compensen el impacto protegiendo una cantidad acorde de biodiversidad en otro sitio, acto que a veces se denomina “compensación de la biodiversidad”.

42. Por otra parte, el PNUMA se encuentra elaborando principios de justicia y equidad para los sistemas de PES. Se elaboró un conjunto inicial de principios para la guía de la CEPE, acerca del diseño de PES relativos al agua, y el PNUMA publicará un manual sobre la elaboración e instrumentación de PES en 2008.

a) *Lecciones aprendidas y evaluación de los desafíos clave*

- i. *Creación de marcos sólidos para los IPES:* antes de poder establecer los IPES como método eficaz de administración de los ecosistemas, se necesitan más estudios de casos y proyectos piloto para ilustrar los desafíos que enfrenta la aplicación “en el terreno”.
- ii. *Obtención del respaldo de las partes interesadas:* en el camino de búsqueda y resolución de las muchas incertidumbres conceptuales y técnicas que rodean este mecanismo, la capacidad institucional y la obtención del respaldo de diversas partes interesadas también deben ser prioridades para la creación de los IPES.

Deforestación evitada

Partiendo del trabajo realizado hasta la fecha, el PNUMA identificó diversos desafíos que deben resolverse para que la Deforestación evitada pueda progresar:

Proporcionar plataformas internacionales para el intercambio:

- i. *Mejorar y facilitar la cooperación con los AMA.* Aumentar la cooperación entre el CBD y la CMNUCC es fundamental para lograr el dividendo de la conservación del clima.
- ii. *Plataforma de intercambio internacional:* es fundamental contar con un foro internacional para convocar a las partes interesadas procedentes de los diversos campos que cubre la Deforestación evitada (DE) (cambio climático, biodiversidad, desertificación, etc.).

Dar apoyo a los responsables de la toma de decisiones:

- iii. *Medición:* estimar el valor de la biodiversidad y el de los servicios de los ecosistemas asociados (dentro del problema de la DE y externo a éste) es un desafío fundamental.
- iv. *Mejores prácticas:* no existe ningún documento exhaustivo que reúna las mejores prácticas que deben utilizarse como referencia universal para la elaboración de procedimientos y principios para los programas de DE prospectivos, entre los que se incluyen la igualdad para las partes interesadas locales. Se necesitan directrices relativas a las mejores prácticas, incluso sobre las fuentes de sustento de los países en desarrollo, donde tendrá lugar la mayoría de las actividades de DE.

Lograr la participación del sector privado.

- v. *Identificar beneficiarios.* Es necesario identificar a los actores específicos del sector privado que reciben los beneficios de la biodiversidad por la DE y se los debe consultar, con el fin de convencer al sector privado de que invierta en la DE.

b) *Enfrentar los desafíos*

Acciones generales

- Más financiación para la investigación de las medidas de incentivos, incluidos los proyectos piloto
- Más participación del sector privado en la formulación de políticas

Acciones recomendadas para el Convenio sobre la Diversidad Biológica

- Objetivos obligatorios definidos para la conservación de la biodiversidad.
- Respaldo continuo de la elaboración de medidas de incentivos internacionales.
- Si la deforestación evitada (DE) ha de servir como herramienta tanto para la conservación de la biodiversidad como mitigación climática, se requiere una mayor cooperación entre el CBD y los AMA de la CMNUCC. Una posibilidad consiste en establecer un marco legal internacional aparte para la DE, con el respaldo del CBD y la CMNUCC.

2. Iniciativa de comercio y biodiversidad

43. Además de la convocatoria de la Conferencia de las Partes del CBD para el impacto de la liberalización del comercio en la biodiversidad agrícola que debe estudiarse en colaboración con las organizaciones internacionales, el PNUMA está realizando una iniciativa de cuatro años (2005-2009) sobre la evaluación integrada de las políticas relativas al comercio y la diversidad biológica en el sector agrícola. La iniciativa tiene por objeto aumentar la capacidad de los países en desarrollo de concebir e instrumentar recomendaciones para la política –incluidos los incentivos económicos– que resguarden la diversidad biológica, al tiempo que maximicen las ganancias obtenidas a través del desarrollo sostenible por la liberalización del comercio en el sector agrícola. Las medidas de incentivos serán pertinentes en la etapa de desarrollo e instrumentación de los planes nacionales de acción, prevista para 2009. En este punto, la iniciativa de comercio y biodiversidad podrá debatir las lecciones aprendidas y hacer recomendaciones para enfrentar los desafíos clave identificados como parte del proyecto.

3. Equipo de tareas para la creación de capacidad del PNUMA-UNCTAD – Iniciativa de agricultura orgánica

44. Se ha demostrado que la producción por agricultura orgánica (AO) produce un efecto positivo sobre el medio ambiente local, la biodiversidad y la fertilidad del suelo, y tiene el potencial de aumentar los rindes y los ingresos de los agricultores de subsistencia de los países en desarrollo, quienes actualmente no utilizan agroquímicos, lo cual contribuye a la reducción de la pobreza y al desarrollo rural sostenible. Los mercados mundiales crecientes para los productos de AO ofrecen interesantes oportunidades de exportación para los países en desarrollo que poseen una ventaja comparativa en AO, debido a la abundancia relativa de mano de obra y a la menor utilización de agroquímicos. El Equipo de Tareas para la creación de capacidad de UNCTAD-PNUMA apoya a los países interesados a través de proyectos de país y estudios de investigación temática concebidos para crear opciones de políticas ventajosas mediante la promoción de la AO y la simplificación del acceso de los productos orgánicos a los mercados extranjeros.

a) Lecciones aprendidas y evaluación de los desafíos clave

(a) *Cumplimiento y costos de certificación:* el costo del cumplimiento y la certificación de las normas orgánicas es un desafío considerable de acceso al mercado, en especial para los pequeños agricultores, en vista de las normas cada vez más numerosas y exigentes, y la falta de instituciones y capacidades en muchos países en desarrollo.

(b) *Falta de coherencia de las políticas y de respaldo institucional:* la limitación existente en cuanto al respaldo institucional y a la coherencia de las políticas entre los ministerios pertinentes para las iniciativas de agricultura orgánica se ve exacerbada por la investigación insuficiente y la

disponibilidad limitada de datos del sector, la ausencia de un trato preferencial para el acceso al mercado, así como la falta de información, de conocimiento y de comprensión de los requisitos para la agricultura orgánica entre los agricultores.

(c) *Participación limitada de los países en desarrollo:* la participación de los países en desarrollo en los procesos internacionales de toma de decisiones es inadecuada e insuficiente. La posición débil de negociación en la que se encuentran los países en desarrollo les ha impedido participar en los procesos de fijación de normas, y lograr la resolución de sus inquietudes.

b) *Enfrentar los desafíos*

Acciones generales

- El aliento de la cooperación intersectorial, interministerial e intergubernamental en materia de política de la agricultura orgánica.
- El desarrollo de mecanismos destinados a facilitar la participación de los países en desarrollo en la toma de decisiones

Acciones recomendadas para el Convenio sobre la Diversidad Biológica

- Alentar las políticas y normas coherentes nacionales, regionales e internacionales sobre agricultura orgánica.
- Buscar políticas favorables para la agricultura orgánica en el comercio internacional.

c) *Prioridades para el trabajo futuro en materia de agricultura orgánica*

45. Se han encargado estudios temáticos de creación de la capacidad sobre temas clave relativos a la AO en tres países de África del Este (Kenia, Tanzania, Uganda). Dichos estudios brindan información fundamental y análisis sobre el fomento de la producción de AO y oportunidades comerciales para las partes interesadas pertinentes. Además, las evaluaciones nacionales integradas de la agricultura orgánica realizadas en estos países están por concluir, lo cual, entre otros beneficios, permitirá obtener las lecciones aprendidas y las recomendaciones para reproducir el proyecto en otros países. La cooperación regional a través del proyecto Promoción de la exportación de productos orgánicos de África (EPOPA) facilitará el intercambio de experiencias nacionales y garantizará la coherencia general del proyecto.

d) *Interrelación con otros instrumentos y programas de trabajo*

46. El Grupo de trabajo sobre los AMA en materia de biodiversidad de la UNCTAD; el Equipo de Tareas consultivo de la UNCTAD sobre requisitos ambientales y acceso al mercado para los países en desarrollo (CTF); CITES; IUED (Instituto Internacional de Graduados de Estudios sobre desarrollo, Universidad de Ginebra); FAO (Organización para la Agricultura y la Alimentación); IFOAM (Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica).
